

La discapacidad en el sistema de clusters de la ONU

Adele Perry y Anne Héry

El sistema de clusters ofrece un espacio donde aumentar la concienciación entre los actores humanitarios e incluir la discapacidad en los programas, pero imposibilita las dinámicas intersectoriales y locales a nivel de campo.

El fundamento para la reforma del sistema humanitario de la ONU consistía en que, aclarando las funciones y responsabilidades entre las agencias de la ONU y promoviendo una coordinación sectorial e intersectorial, se mejoraría la respuesta humanitaria, ofreciendo una ayuda mejor coordinada, más coherente, oportuna y adecuada a los sectores de población más vulnerables.

Pero ¿cómo afecta el enfoque sectorial a la capacidad de los actores humanitarios para responder a cuestiones intersectoriales como, por ejemplo, garantizar que se tiene en cuenta a las personas con discapacidad en la respuesta global?

Oportunidades

Inmediatamente después de iniciarse la situación de emergencia de 2008 en Gaza se estableció un grupo de trabajo para los casos de discapacidad que luego se convertiría en un subcluster sobre discapacidad dentro del cluster de salud.¹ El objetivo de este subcluster era compartir información sobre la discapacidad y las lesiones; coordinar acciones y dar apoyo a los actores locales; incrementar el grado de concienciación sobre la discapacidad entre los principales interesados en acciones humanitarias de tipo generalista; y luchar por una mejor asistencia a las personas con discapacidad. El subcluster de discapacidad distribuyó información sobre la inclusión de las personas con discapacidad en las actividades de ayuda, se esforzó por tener un representante en cada cluster e invitó a las agencias generalistas a asistir a sus reuniones. Y lo más importante: las ONG locales participaron de manera activa.

Diversos elementos en este enfoque lo hicieron más eficiente; el cluster de salud funcionaba bien y entendía claramente el papel que desempeñaba el subcluster y tanto su organización dirigente, como los miembros eran activos. El subcluster de discapacidad permitió una coordinación concreta entre los actores que operaban en Gaza y ayudó a obtener financiación y a dirigirla a los actores locales.

Sobre el terreno, el cluster de protección se responsabiliza generalmente de tratar la situación de los sectores de población más vulnerables. Pero como demuestran muchas de las diferentes evaluaciones del sistema de clusters, el funcionamiento de éstos difiere en gran medida de un país a otro y de un cluster a otro, siendo la competencia y la personalidad de su director un factor clave para la capacidad del sistema de proporcionar una respuesta adecuada y una consideración oportuna a la cuestión de la discapacidad. Por tanto, la elección de en qué cluster invertir para una mejor inclusión de las personas con discapacidad y lesiones en una respuesta humanitaria seguirá dependiendo del contexto.

Pero el hecho de que el sistema ofrezca un gran incentivo para la coordinación significa que han aumentado las oportunidades de acceder a otros interesados en cuestiones operativas. Este hecho resulta crucial para permitir una acción coordinada inmediata que garantice desde el principio la inclusión en todos los sectores a las personas con discapacidad. En concreto, esto permite incluir cuestiones de discapacidad en evaluaciones rápidas. Un sistema de clusters que funciona bien también permite compartir información y herramientas sobre discapacidad y ofrece el mejor escenario para aumentar la concienciación sobre temas de discapacidad entre otros actores.

En Filipinas por ejemplo, Handicap International pudo realizar sesiones de concienciación sobre los clusters de agua, saneamiento e higiene, refugio, protección y salud, e incluyó la discapacidad en la herramienta de evaluación rápida de protección. Agrupar y coordinar a los actores puede hacer que de una vez por todas se escuchen las preocupaciones de las poblaciones afectadas y, por tanto, posibilitar que se ejerza presión sobre otros interesados principales en acciones humanitarias desde una posición mucho más fuerte.

Los clusters ofrecen un escenario para elevar las cuestiones intersectoriales

como la discapacidad a un nivel más global y político, así como oportunidades para educar a los principales actores y para intentar incluir la discapacidad en el orden del día. Los clusters fomentan la aprobación y promoción de normas y directrices a nivel global. En el cluster de salud global los indicadores de discapacidad se han incluido en el paquete básico de salud y en la herramienta de planificación de recursos sanitarios. El cluster global debería permitir el desarrollo y la difusión de los conocimientos técnicos de los expertos y las mejores prácticas. Aquí de nuevo el cluster de protección debería funcionar como catalizador del progreso incluyendo a las personas con discapacidad en la respuesta humanitaria global.

Limitaciones y defectos

No obstante, junto a las ventajas, el sistema de clusters también tiene sus inconvenientes. Uno de ellos reside en la misma estructura del sistema, que divide la respuesta de emergencia en actividades jerárquicas orientadas por sectores, perjudicando de este modo a las iniciativas y dinámicas locales intersectoriales que sobre el terreno resultan esenciales.

Para cuestiones intersectoriales como la discapacidad, ninguno de los clusters es adecuado a título individual para tratar las necesidades de las personas con discapacidad. Esta condición debería tenerse en cuenta en las actividades relacionadas con el refugio, el acceso al agua y a la salubridad, la nutrición, la salud, la educación y el empleo. Por tanto, la decisión de situar al subcluster de discapacidad dentro del de salud tiene sus limitaciones en cuanto a que tiende a promover la visión de la discapacidad como una cuestión puramente médica y no como una cuestión intersectorial. En lo que respecta al cluster de protección, al dedicarse en sí a una cuestión intersectorial -y políticamente más delicada- tiende a provocar obstáculos y retrasos a la hora de dar pasos inmediatos y concretos a fin de proporcionar asistencia a las personas con discapacidad.

Por otro lado, la creación de un subcluster de discapacidad puede que no sea siempre el mejor modo de avanzar puesto que tiende a restar responsabilidad a otros actores. Se necesita una gran cantidad

de tiempo y recursos para invertir en el cluster de coordinación y para trabajar con cuestiones de discapacidad. Dirigir el subcluster en Gaza supuso invertir el equivalente de un empleo con una jornada laboral de 60 horas durante la primera fase de respuesta de Handicap Internacional.

La incapacidad del sistema de clusters para incluir a los actores locales de modo significativo es uno de sus defectos documentados. Para las personas con discapacidad, esta exclusión puede resultar especialmente perjudicial puesto que las ONG locales son actores clave en las cuestiones de discapacidad y a menudo desarrollan actividades esenciales basadas en la comunidad y orientadas al desarrollo de los beneficiarios. Resulta complicado incluir tales actividades en un enfoque de cluster.

Se han llevado a cabo algunos debates dentro del Grupo de Trabajo sobre Protección Global acerca de cuál es el mejor modo de tratar diversas cuestiones intersectoriales, incluida la discapacidad, pero el grupo tendrá que aumentar su compromiso y necesitará más recursos a largo plazo si quiere conseguir importantes progresos. Hasta ahora el sistema humanitario al completo dista mucho de ser adecuado para las personas con discapacidad y las respuestas a las últimas crisis han mostrado pocas mejoras. Las personas con discapacidad por lo general siguen siendo invisibles en las etapas más tempranas y se encuentran excluidas de los procesos de evaluación y planificación.

Es hora de que el cluster asuma la responsabilidad de integrar la discapacidad; no se trata sólo de difundir directrices y herramientas, sino de ser más eficientes, más prácticos y trabajar con las realidades de las personas con discapacidad.

Recomendaciones

Un subcluster entregado resulta relevante en los lugares en que el número de personas con discapacidad o lesiones es elevado, como Gaza o Haití. En estas situaciones recomendamos:

- Garantizar que se dispone de financiación para la dirección comprometida del cluster y para contar con el apoyo de una plantilla de personal.
- Garantizar que la dirección del subcluster cuenta con experiencia técnica en temas de discapacidad.
- Sensibilizar al resto de los clusters en las fases iniciales sobre las

El Subcluster de Discapacidad de Gaza

Además de compartir información y de coordinar, el subcluster también tuvo la oportunidad de integrar la discapacidad en otros aspectos de la respuesta humanitaria. Mediante la presencia del director del subcluster en las reuniones de directores de todos los clusters, no sólo se elevó continuamente la cuestión de la discapacidad, sino que el formulario de solicitud de Fondos para la Respuesta Humanitaria del Territorio Palestino Ocupado contiene ahora una sección en la que los solicitantes pueden señalar en qué medida se tendrá en consideración en el



Jamila al-Habbash, de 15 años, perdió ambas piernas en un ataque con misiles en el este de Gaza. Aprende a usar sus piernas artificiales en el Centro de Prótesis y Poliomielititis en Gaza.

situaciones de discapacidad, mediante presentaciones y a través de la distribución de información y kits de herramientas.

- Seguir aumentando la concienciación sobre la discapacidad en los demás clusters, garantizando que se les asignan coordinadores de discapacidad para informar sobre las actividades del cluster de discapacidad y también para informar a éste de las actividades de los demás clusters.
- Garantizar que se incluye la discapacidad en las evaluaciones inmediatas durante las fases iniciales y que se dedica tiempo a reunir posteriormente datos en profundidad mediante la coordinación de los actores locales e internacionales.
- Trabajar con el equipo de coordinación humanitaria para garantizar que son conscientes de las cuestiones de discapacidad y ofrecer un espacio a fin de que se eleven estas cuestiones en las reuniones de coordinación.
- Promover la inclusión de las personas con discapacidad en el diseño de proyectos a través de la coordinación

proyecto tanto la discapacidad como el género. Durante las reuniones de consulta de Gaza para el Proceso de Apelación Consolidado, el subcluster de discapacidad tuvo además su propio espacio para debatir las necesidades de las personas con discapacidad relativas, no sólo a cuestiones de salud, sino también educativas, de alojamiento y de salud mental y psicosocial.

El director del subcluster de discapacidad también estuvo implicado en la provisión de asistencia técnica al PNUD y a UNIFEM para garantizar que las personas con discapacidad se incluían en las evaluaciones y los estudios sobre las necesidades tras una situación de conflicto. Al ayudar en el diseño de las preguntas para los coordinadores y las encuestas y al garantizar que los investigadores estuviesen sensibilizados con las cuestiones de la discapacidad, el subcluster de discapacidad resultó decisivo para garantizar la recogida de datos de buena calidad.

Los representantes del subcluster de discapacidad participaron también en el desarrollo de los planes de contingencia de varios clusters y se destacó la situación de las personas con discapacidad en escenarios potenciales relacionados con emergencias humanitarias. Por otro lado, el director del subcluster de discapacidad trabajó con el Grupo de Trabajo del Cluster de Protección con el fin de desarrollar un plan de trabajo para tratar las necesidades de protección de las personas con necesidades especiales, entre las que se incluyen los colectivos con discapacidad.

bilateral con las organizaciones de carácter generalista. Presionar para que se incluyan las situaciones de discapacidad como cuestiones intersectoriales obligatorias en el diseño de todos los proyectos.

Donde no haya un subcluster de discapacidad oficial, debería emplearse un coordinador de discapacidad o un equipo de personas entregadas que garanticen la implementación de las recomendaciones mencionadas con anterioridad. Los coordinadores de discapacidad pueden garantizar que se integra a los colectivos con discapacidad asistiendo a las reuniones de los demás clusters y trabajando con el equipo de coordinación humanitaria.

Adele Perry (adele.perry1@gmail.com) es terapeuta ocupacional y trabaja en el campo de la discapacidad para organizaciones humanitarias y de desarrollo internacionales. Anne Héry (hery.anne@yahoo.fr) es delegada de Handicap International en París (<http://www.handicap-international.fr/>).

1. Información del cluster de salud disponible (en inglés) en: http://www.who.int/hac/global_health_cluster/en/